

HVORDAN PÅVIRKER KOMMUNENS POLITISKE OG ADMINISTRATIVE STYRING OG LEDELSE RESULTATENE I SKOLEN

Jon Marius Vaag Iversen

NTNU Samfunnsforskning, avdeling Senter for økonomisk
forskning

3.9.2020

Bakgrunn

- Senter for økonomisk forskning gjennomførte i 2019 et prosjekt for KS om skoleeierrollen og resultatene i skolen
- Hovedproblemstillingen for prosjektet var dermed gitt av oppdragsgiver. Vi operasjonaliserte følgende problemstillinger ut fra dette:

Problemstillinger

- *Hva kjennetegner den politisk og administrative styringen i kommuner som har skoler med gjennomgående store skolebidrag?*
- *Har styringssystemene i disse kommunene kjennetegn som sammenfaller med kjennetegn ved effektive styringssystemer – slik vi kjenner fra internasjonal forskning?*
- *Er skolelederatferden i disse kommunene i tråd med skolelederatferd i effektive skoler – slik vi kjenner fra internasjonal forskning?*
- *Er det klare forskjeller mellom styringssystemene i kommuner med henholdsvis store og små skolebidrag?*

Gjennomføring

- Bredt metodisk utgangspunkt
 - Ser på tilgjengelige kvantitative data
 - Baserer oss hovedsakelig på kvalitative undersøkelser i 8 mellomstore og store norske kommuner

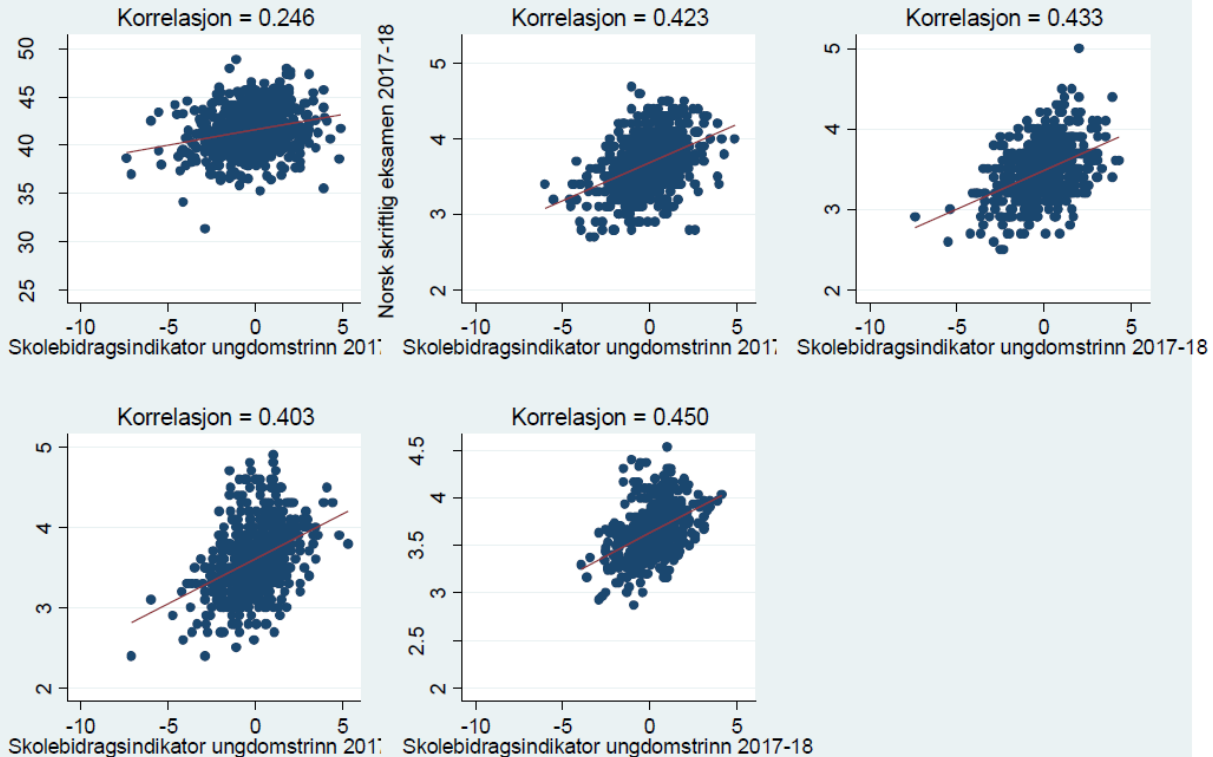
Skolekvalitet

- KS definerte at vi skulle analysere *resultatene* i skolen
- Vi tar utgangspunkt i oppfølgingsordningen for grunnskolen, med de indikatorsett som ligger der
 - Vektlegger skolebidragsindikatorene tyngst
 - Skolebidragsindikatorer hensyntar forskjeller i elevsammensetninger mellom skoler, som enkle sammenligninger av testresultater fra nasjonale prøver ikke gjør.
 - Ut fra elevsammensetningen, finner man et nivå man kan forvente at skolen presterer
 - En høy verdi på skolebidragsindikatoren tolkes som at skolen gjør det bedre enn hva man skal forvente ut fra elevsammensetningen.
 - En lav verdi på skolebidragsindikatoren tolkes som at skolen gjør det dårligere enn hva man skal forvente ut fra elevsammensetningen.

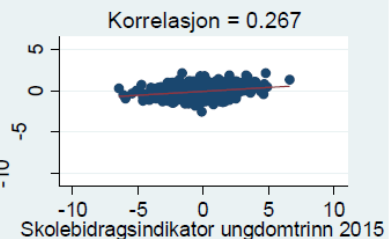
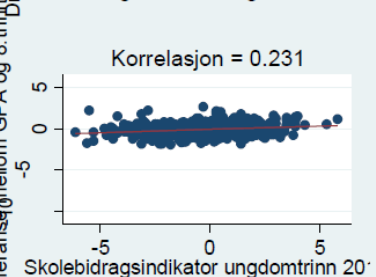
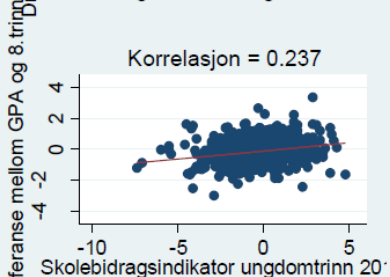
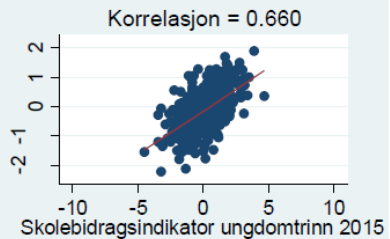
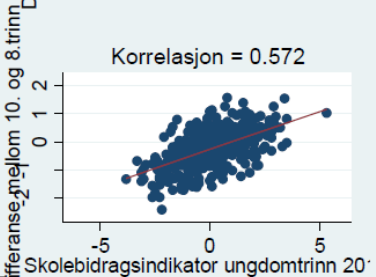
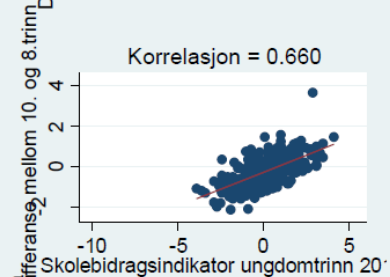
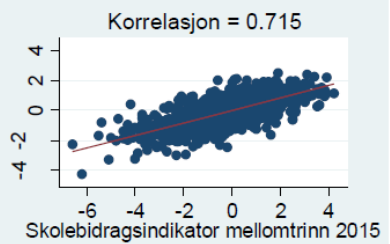
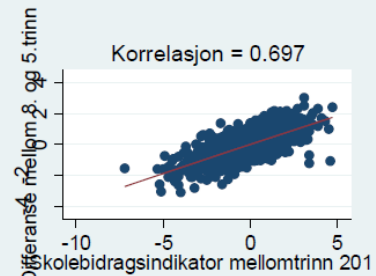
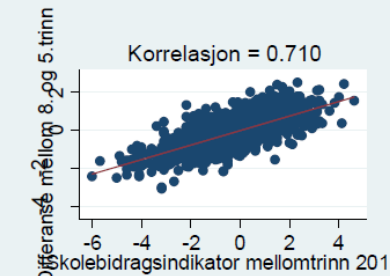
Utfyllende mål på skolekvalitet

- Skolekvalitet kan tolkes bredere enn som mål på skoleprestasjoner
 - Indikatorer for læringsmiljø og annen informasjon fra elevundersøkelsen benyttes.
- Skolebidragsindikatorerne har egenskaper som gjør at de er mer egnet til å analysere kvalitet enn «råe» resultatmål

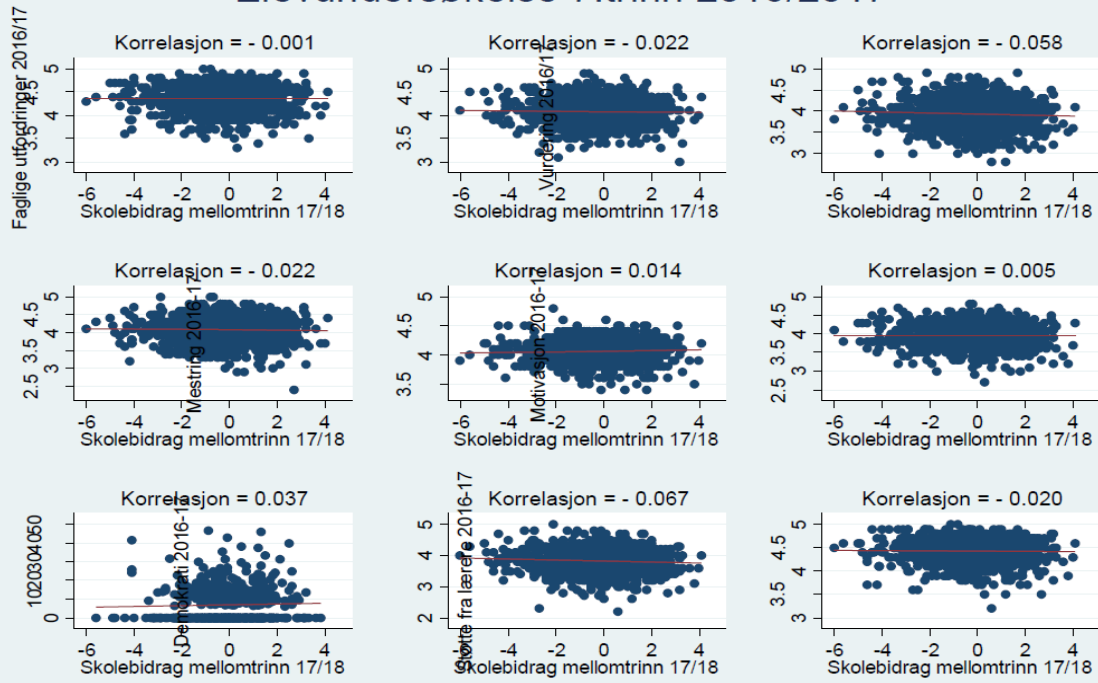
Ungdomstrinn 2017/2018



Figur 4.2: Korrelasjonsplot mellom resultater fra nasjonale prøver og skolebidragsindikatorer for ungdomstrinn 2017 og 2018



Elevundersøkelse 7.trinn 2016/2017



Figur 4.3: Korrelasjon mellom skolebidragsindikatorer og indikatorer fra elevundersøkelsen 7.trinn 2016/2017

Utvalg av kommuner

Tabell 3.1 Matrise for utvelgelse av casekommuner

	Lave gjennomsnittlige skolebidrag	Høye gjennomsnittlige skolebidrag
Høyt prestasjonsnivå på nasjonale prøver	1	2
Lavt prestasjonsnivå på nasjonale prøver	3	4

Utvalg av kommuner

- 8 kommuner ble valgt ut, hvor kommunene representerer alle cellene i tabellen på forrige slide
- Det er store forskjeller mellom kommunene, men en tendens til konvergens
 - Kommuner med lave skolebidrag har endret sine styringssystemer relativt nylig slik at de ligner mer på styringssystemene i kommunene med høye skolebidrag
 - Noen steder har vi muligheter til å spore endringen i resultater

Kvalitative undersøkelser i kommunene

- Intervjuer og dokumentanalyser
- Dokumentanalysene:
 - Planer, styringsdokumenter, sentrale politiske saker, tilstandsrapporter og lignende. Intervjuguider var i utgangspunktet like for alle kommuner, men det ble gjort noen tilpasninger basert på dokumentanalysene
- Intervjuene:
 - Gjennomført over 2-3 dager i hver av kommunene
 - Utvalget av respondenter varierte noe og var tilpasset kommunens organisering
 - Politisk ledelse (2-3 personer), administrativ ledelse (skolesjef og direktører), PPT og andre eventuelle kompetansemiljø, sentrale rådgivere og 4 skoleledere.

Hvordan virker politisk og administrativ styring?

- Fra et forskersynspunkt: Ideelt kunne vi tenkt oss å finne en målbar sammenheng mellom kommunal styring og resultatene i skolen.
 - Dersom kommunen gjør slike grep, vil resultatene bedres med X poeng!
- Dette er ikke mulig å få til:
 - Løsning: Vi går ganske dypt inn i en rekke kommuner og leter:
 - Finner vi noen felles kjennetegn på kommuner som har lyktes med å oppnå gode resultater?
 - Evt kjennetegn på kommuner som *ikke* har lyktes?
 - Mest fokus på suksessfaktorene!

Hva sier forskningslitteraturen?

- Vi har fokusert på norsk og internasjonal empirisk forskningslitteratur på suksessrike styringssystem
- EU-kommisjonens rapport fra 2017 gjennomgang av forskningslitteraturen «Study on governance and management policies in school education systems» er et viktig utgangspunkt.
- Denne gir grunnlag for følgende hypoteser om kjennetegn ved kommuner med effektive styringssystem for skolesektoren:

Hva sier forskningslitteraturen?

Suksessrike kommuner har:

- Ambisiøse målsettinger for elevenes læringsutbytte
- Systemer for kvalitetssikring og ansvarliggjøring av sine skoleledere
- Delegering av viktige beslutninger om personal og undervisning til skolene
- Systematisk profesjonell utvikling av ledere og lærere

Slike resultatstyringsystemer skiller seg grunnleggende fra tradisjonelle innsatsstyringsystemer, kanskje først og fremst ved vektleggingen av klare bestillinger til skolene og tettere oppfølging av skoleledere fra eier.

Hva sier forskningslitteraturen?

- Det er ganske bred enighet i den empiriske forskningslitteraturen om at tradisjonell innsatsstyring ikke er egnet til å forbedre skolerresultater, men betydelig uenighet om hvordan resultatstyringssystem bør utformes i detalj.
 - Hvilke elementer bør vektlegges mest?
 - Er lærere og lederes kompetansebygging viktigst eller bør «accountability»-elementet vektlegges?
 - Hva med delegering/autonomi?

Hva sier forskningslitteraturen?

- To McKinsey-rapporter omhandler kjennetegn ved vellykket transformasjon/forbedring av skolesystemer og en artikkel av Leitwood (2010) utdyper dette:
 - Sammensetningen og vektleggingen av de ulike elementene i styringssystemet avhenger av skolesystemets utgangspunkt
 - Et system av lav kvalitet må vektlegge andre elementer enn et allerede utmerket system
 - For eksempel kan det være riktig å satse på profesjonell autonomi på steder med god rekruttering av dyktige studenter til lærerutdanningen
 - I områder hvor tilgangen på godt kvalifisert arbeidskraft er dårligere bør man i større grad vektlegge karriereutvikling
- Optimal utforming av styringssystemer vil derfor kunne variere mellom norske kommuner

Rekobling enklere i noen kommuner?

- Det foreligger en stor forskningslitteratur som beskriver skoleorganisasjonen som dekoblet, dvs. at skoleorganisasjonen karakteriseres ved at eierne gjør sine politiske vedtak, som ikke påvirker profesjonens praksis.
 - Ambisiøse målsetninger på eiernivå fører ikke til endret praksis i skolene
- Innenfor denne teorirammen vil resultatstyring forstås som et forsøk på å «rekoble» skoleorganisasjonen.
 - Redusere «informasjonsassymmetri» – tettere oppfølging av skolene, tettere oppfølging av lærere, bruk av data, økt analysekompetanse.
 - Etablere indikatorer som skiller elev- og skolekvalitet
 - Motivere skoleledere til å ta ansvar for kvaliteten
- Lærerne sitter med «all» informasjon om kvaliteten i klasserommet - Et godt styringssystem bidrar til at denne informasjonen bringes opp i organisasjonen og benyttes i de ulike leddene.

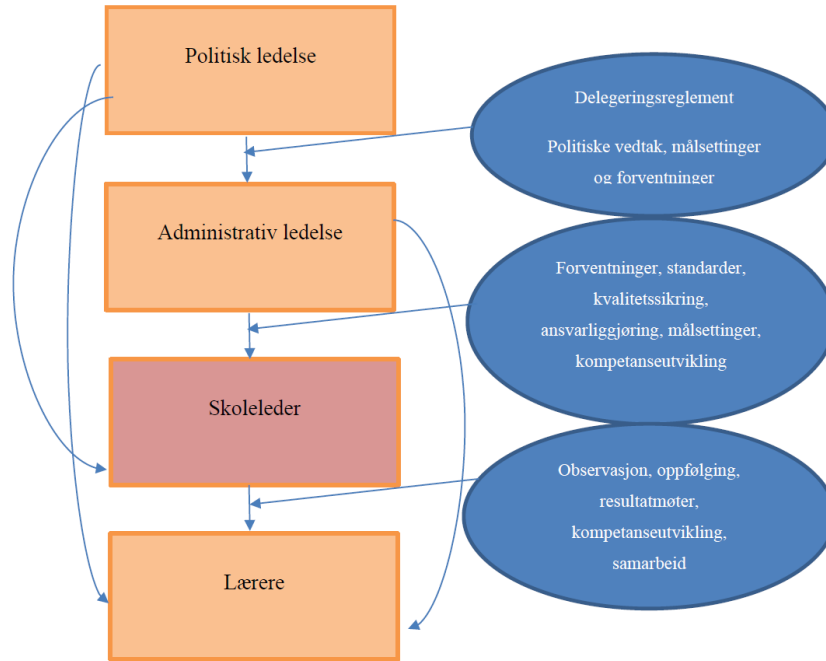
Hva vet vi om effektiv skoleledelse?

- Forskning på skoler har identifisert skolelederatferd som gir gode resultater (se for eksempel Dobbie & Fryer, 2013, Fullan, 2008)
 - Lederne er tett på undervisning og gir lærere tilbakemeldinger basert på observasjoner av undervisning og oppnådde elev-resultater
 - lederne tilrettelegger for lærersamarbeid og datadrevet undervisning
 - lederne benytter intensiv smågruppeundervisning for elever som strever med å holde følge,
 - Profesjonell utvikling for lærerne.

Hva kjennetegner kommuner som lykkes?

- Vi har sett på 4 kommuner som har hatt stabilt gode resultater.
- To av kommunene som ikke har lykkes i like stor grad, har også hatt en positiv resultatutvikling de siste årene.
- Analyser av resultatutvikling supplert med mer enn 80 intervjuer av nøkkelpersoner i kommunene, danner grunnlag for diskusjonene.
- Vi har med oss viktige funn i forskningslitteraturen. Hvordan plasserer kommunene seg langs disse dimensjonene?

Hva kjennetegner kommuner som lykkes?



Hva kjennetegner kommuner som lykkes?

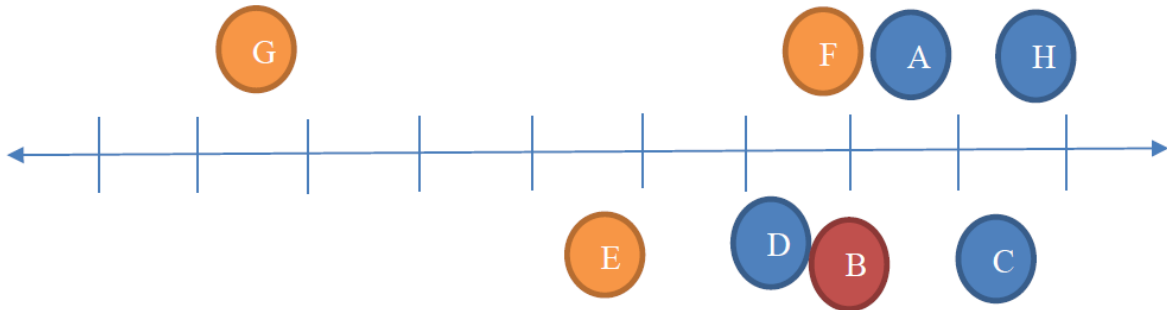
- Forskningslitteraturen peker på en rekke viktige faktorer for gode og effektive styringssystemer:
 - Resultatorientering
 - Kvalitetssikring og ansvarliggjøring
 - Kompetansebygging
 - Skolenes autonomi
 - Skoleledernes rolle

- Hvordan scorer våre kommuner med høye skolebidrag på disse dimensjonene?

Resultatorientering

- Administrasjonen i disse kommunene har god kjennskap til forskning på styring og ledelse
- Elevresultater er prioritert
- God tillit mellom politikere og administrasjon – også på veien mot god resultatutvikling
- Administrasjonens kommunikasjon med skolelederne er konsentrert rundt resultater og læringsmiljø
- Fokus på å forbedre skolelederens analysekompetanse
- Skoleledere tilrettelegger i noen grad for at lærere kan følge elevers resultatutvikling og diskuterer eventuelle tiltak for forbedring
 - Observasjon av undervisningen er vanlig, men skjer ikke overalt
 - Møter på trinn eller med enkeltlærere

Resultatorientering

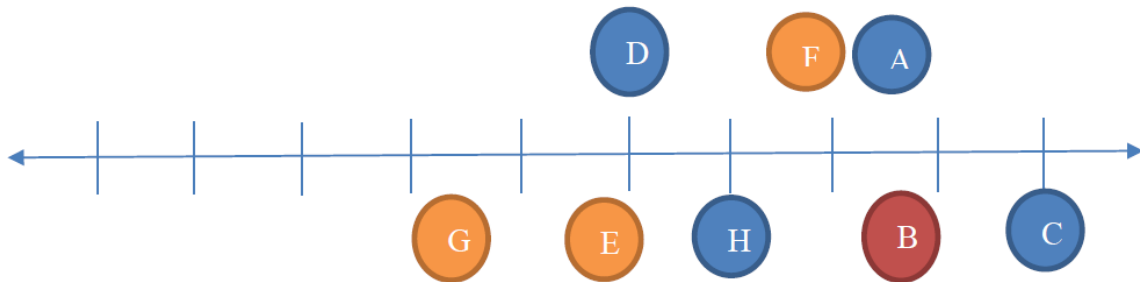


Figur 5.9: Grad av resultatorientering i casekommunene

Kvalitetssikring og ansvarliggjøring

- Det arbeides aktivt med å styrke kontakten mellom eier og skoleledere. Hva består dette «trykket» i:
 - Hyppige møter mellom eier og skoleledere – formelle og uformelle
 - Organisatorisk fysisk forbindelseslinje mellom eier og skoleledere (utegående skolesjef)
 - Høy grad av autonomi kombinert med svak oppfølging fra skoleeier kjennetegner flere av kommunene som ikke har lyktes
 - En sterk forbindelseslinje mellom eier og skoleleder bidrar til å «rekoble» skoleorganisasjonen
 - Skolesjefen benytter en betydelig del av arbeidstiden ute i skolene og mindre på kommunikasjon innad i eierskapet.
 - Skolesjefrollen er å ha tett kontakt med skolene – følge opp saker som skolene er opptatt av – og saker skoleeiere er opptatt av.
 - Utfører til en viss grad kontroll av skolene – men skolene oppfatter dette som nyttig og ønsker utviklingen velkommen
 - Oppfølgingen satt i system – knyttet til skolenes utviklingsplaner
 - Skoleeier mener de har lyktes i å få skolene til å rette søkelys mot undervisningskvalitet (i motsetning til kjennetegn ved elever) som årsak til elevresultater
 - God kompetanse på eiernivå til å støtte opp om skolene
 - Et av de viktigste resultatene i prosjektet viser behovet for å utvide og styrke skoleeierrollen og vri fokuset ut mot skolene.

Kvalitetssikring og ansvarliggjøring



Figur 5.10: Rangering av kommuner med tanke på forbindelsen mellom skoleeier og skoleledelsen

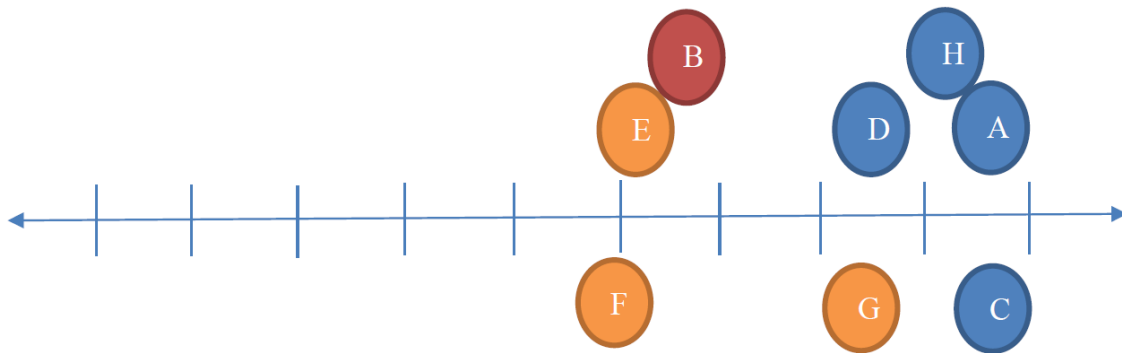
Kompetansebygging

- Alle kommunene i prosjektet har lagt vekt på kompetanse for kvalitet og videreutdanning av lærere.
- Men den viktigste kompetansebyggingen foregår i styringslinja, innad i den enkelte skole og mellom skoler
- Administrasjonen spiller en nøkkelrolle
 - Bygge kompetanse hos politikere
 - Øker politikeres interesse for skolekvalitet
 - Bygge kompetanse hos skoleledere
- Administrasjonen har god oversikt over nyere forskning
- Anvender god analysekompetanse inn mot det politiske nivået
 - Går bak tallene og finner årsaker til utviklingen i elevresultater.
 - Kommunene som har kommet lengst har størst fokus på resultatutvikling, med system for hvordan undervisningen kan forbedres

Kompetansebygging

- Skolelederkompetanse vektlegges tungt.
 - Suksessrike kommuner har deltatt på og utviklet skolelederutdanning i kommunen sin lengde.
 - Dette resulterer i mer effektiv skoleledelse, men metodene varierer
 - Kjennetegnes likevel ved tett oppfølging av undervisningen
 - Skolevandring
 - Bruk av fellestid
- Kommunale nettverk spiller en vesentlig rolle i flere kommuner
 - Fagnettverk og nettverk for spesielle satsinger

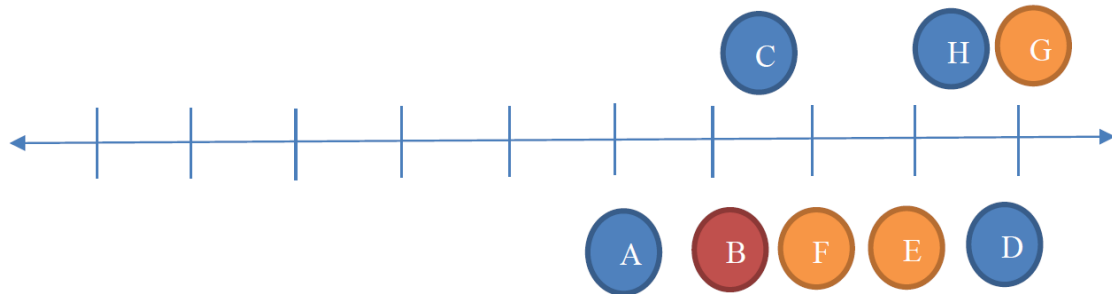
Kompetansebygging



Figur 5.11: Rangering av kommunene med tanke på kompetanse og fokus på kompetansebygging i organisasjonen

Skolens autonomi

- Suksessrike kommuner er kjennetegnet ved stor autonomi, men kombinert med en rekke føringer og oppfølging av skolene.
 - Viktig å finne riktig balanse
- Autonomi uten dette trykket ovenfra kan være uheldig – skaper stor variasjon mellom skolene
 - Ses i sammenheng med skolenes kompetansenivå



Figur 5.12: Grad av autonomi for skolene i casekommunene

Oppsummering og anbefalinger

- Dette prosjektet kan ikke svare på spørsmålet om: Hvordan vil følgende endringer i kommunal styring påvirke resultatene i skolen?
- Men vi kan si noe om hva som kjennetegner kommuner som har lyktes:
- Balanse mellom skolens autonomi, tett oppfølging, ansvarliggjøring og kvalitetssikring av skoleeier
- Utvidet kapasitet på skoleeiernivået for å skape økt «trykk» på skolene
- Større fokus på kompetanse i skolen

Oppsummering og anbefalinger

- Resultatorientert organisasjon
- Avklart rollefordeling mellom politisk og administrativt nivå.
 - Kommuner som har vært gjennom KS sine folkevalgtprogram, ser ut til å ha lykket best med dette
- Interkommunalt samarbeid mellom mindre kommuner
 - Også på skoleutvikling